

cep**Studie**

Subsidiarität nach Lissabon – Scharfes Schwert oder stumpfe Klinge?

von

Jessica Koch & Matthias Kullas

Centrum für Europäische Politik (CEP)
Kaiser-Joseph-Straße 266 | 79098 Freiburg
Telefon 0761 38693-0 | www.cep.eu

März 2010

Inhaltsverzeichnis

Leitsätze.....	2
I. Einleitung.....	4
II. Von Maastricht bis Lissabon	5
III. Justiziabilität des Subsidiaritätsprinzips.....	5
IV. Kontrollinstrumente des Subsidiaritätsprotokolls für die nationalen Parlamente.....	6
1. „Frühwarnsystem“: Subsidiaritätsrüge.....	6
2. Subsidiaritätsklage	7
3. Bewertung.....	8
V. Parlamentarische Organisation.....	10
1. Anpassung der deutschen Rechtsordnung.....	10
2. Parlamentsinterne Organisation im Bundestag	10
3. COSAC.....	12
VI. Subsidiaritätsprüfung durch das Bundesverfassungsgericht	12
VII. Prüfung des Subsidiaritätsprinzips.....	13
1. Zuständigkeitskriterium	14
2. Erforderlichkeitskriterium	16
3. Effizienzkriterium	18
3.1. Mehrwert durch Regelung auf EU-Ebene.....	18
3.2. Ordnungspolitische Analyse	19
VIII. Fazit.....	21
Anhang	22
Literaturverzeichnis.....	24

Leitsätze

- Die Justiziabilität des Subsidiaritätsprinzips kann nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags nicht mehr in Frage gestellt werden. Sowohl den nationalen Parlamenten als auch dem Ausschuss der Regionen wird das Recht eingeräumt, die Subsidiarität gerichtlich überprüfen zu lassen.
- Den nationalen Parlamenten werden mit dem Subsidiaritätsprotokoll des Lissabon-Vertrags erstmalig Kontrollinstrumente zugänglich gemacht: Die präventiv ansetzende Subsidiaritätsrüge als „Frühwarnsystem“ und die Subsidiaritätsklage zur ex-post-Kontrolle bereits in Kraft getretener europäischer Rechtsakte. Damit werden die nationalen Parlamente formal aufgewertet.
- Kurze Rügefristen und hohe Stimmenquoten versehen die Subsidiaritätsrüge allerdings mit hohen Hürden. Ein Vetorecht gegen europäische Rechtsakte haben die nationalen Parlamente mit der Rüge zudem nicht.
- Die Subsidiaritätsrüge erfordert zukünftig sowohl effizientere parlamentsinterne Strukturen wie auch eine besser funktionierende Koordinierung mit den anderen europäischen Parlamenten (über Netzwerke wie dem COSAC), um sie in der Praxis überhaupt nutzen zu können.
- Trotz sprachlicher Verbesserung bei der Formulierung des Subsidiaritätsprinzips im EUV-Lissabon bleiben die unbestimmten Rechtsbegriffe weiterhin prägend, die bereits in der Vergangenheit seine rechtliche Durchsetzung erschwert haben. Die Chance, mit den Lissabon-Reformen Unklarheiten zu beseitigen, wurde nicht wahrgenommen.
- Der Interpretation und Konkretisierung der unbestimmten Begriffe des Subsidiaritätsprinzips ist der EuGH in der Vergangenheit ausgewichen, so dass fraglich ist, ob auf der Grundlage des Lissabon-Vertrags eine richtungweisende Auslegung zu erwarten ist.
- Aus dem Subsidiaritätsprotokoll des Lissabon-Vertrags wurden die bisherigen Kriterien für die Prüfung der Subsidiarität – insbesondere die grenzüberschreitende Dimension des zu regelnden Sachverhalts – entfernt. Um die Frage der Subsidiarität im konkreten Fall zu klären, sind diese Anhaltspunkte jedoch weiterhin unverzichtbar. Es liegt im Interesse der nationalen Parlamente, über ihre Kontrollinstrumente diesen Standpunkt politisch und rechtlich frühzeitig durchzusetzen, um das Subsidiaritätsprinzip materiell nicht zu schwächen.
- Europäischer Regelungsbedarf ist erforderlich, wenn die Mitgliedstaaten faktisch nicht in der Lage sind, ein transnationales Problem oder Anliegen selbst einer Lösung zuzuführen. So besteht Harmonisierungsbedarf bei unterschiedlichen Produktstandards für Waren und Dienstleistungen, da sie Hemmnisse im grenzüberschreitenden Handel erzeugen – nicht aber bei Produktionsstandards wie Sozialstandards, die die Herstellung der Güter betreffen.
- Der Mehrwert einer Regelung auf EU-Ebene, der vom europäischen Gesetzgeber prognostiziert werden muss, lässt sich an ordnungspolitischen Kriterien festmachen. Hierbei gilt es abzuwägen, ob die Effizienzgewinne einer europaweiten Koordination deren Kosten übersteigen. Effizienzgewinne können dabei durch eine Internalisierung externer Effekte und Größenvorteile (Skalenerträge) realisiert werden. Potenzielle Kosten einer EU-weiten Maßnahme hingegen entstehen zum einen durch den damit einhergehenden geringeren Standortwettbewerb; zum anderen, wenn unterschiedliche Präferenzen der Mitgliedstaaten bei einer zentralen Lösung nicht berücksichtigt werden (Präferenzkosten).

-
- Das Bundesverfassungsgericht hat mit dem Lissabon-Urteil den Prüfvorbehalt einer Ultra-Vires-Kontrolle auch auf das Subsidiaritätsprinzip als Grenze bei der Kompetenzzusübung durch die EU erstreckt.

I. Einleitung

Das auf europäisches Handeln bezogene Subsidiaritätsprinzip steckt schon seit Beginn seiner „europäischen Karriere“ in einem Dilemma – einerseits hochgelobt und hochgehalten, andererseits missachtet und für politische Interessen missbraucht. Dieses Problem konnte seit seiner Relevanz für die Ausübung der auf die EU übertragenen Kompetenzen nicht behoben werden. Je nach Benehmen wird das Subsidiaritätsprinzip als rein politische Maxime oder verbindlicher Rechtsgrundsatz angesehen, was durch unbestimmte und daher auslegungsbedürftige Formulierungen im Primärrecht begünstigt wird.

Der ursprünglich sozialphilosophische Grundsatz der Subsidiarität besagt, dass die Aufgaben, die eine kleinere Einheit durchführen kann, nicht durch eine größere Einheit versehen werden sollten, es sei denn, die kleinere Einheit ist in bestimmten Bereichen auf Unterstützung („subsidium“) angewiesen. Entscheidend geprägt wurde er durch die Sozialzyklika von Papst Pius XI., der anmerkte, dass „Jedwede Gesellschaftstätigkeit (...) ja ihrem Wesen nach subsidiär“ sei.¹ Übertragen auf die staatliche Ebene ist das Subsidiaritätsprinzip prägend für die föderalen Systeme der Bundesrepublik oder der Schweizer Eidgenossenschaft. Auf europäischer Ebene wurde die Subsidiarität mit dem Vertrag von Maastricht von 1992 im Primärrecht als allgemeiner Grundsatz verankert. Grund für diese Aufwertung war die Stärkung des europäischen Gesetzgebers durch die kontinuierlich fortschreitende Verlagerung nationaler Kompetenzen. Insofern übt das Subsidiaritätsprinzip einerseits eine Schutz- und Abwehrfunktion für die kleineren Einheiten – der nationalen, regionalen und lokalen Ebenen – aus, andererseits eine Legitimationsfunktion für ein Handeln der größeren Einheit – der EU.

Durch den Lissabon-Vertrag erhalten die nationalen Parlamente bei der Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips einen neuen Status, indem ihnen im neuen Protokoll (Nr. 2) „Über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ (SubsProt) Verfahrensrechte zugestanden werden, die sie vorher nicht hatten. Hält man sich die Schutz- und Abwehrfunktion des Prinzips vor Augen, ist diese Aufwertung folgerichtig, werden doch gerade die nationalen Parlamente durch Kompetenzverluste der Mitgliedstaaten empfindlich getroffen und in ihren Mitspracherechten und Einflussmöglichkeiten beschränkt. Durch Spielräume bei der Umsetzung europäischer Vorschriften in nationales Recht wird diese Einbuße an Bedeutung und Gestaltungsraum nur geringfügig ausgeglichen, was nichts damit zu tun hat, dass selbst diese eng bemessenen Möglichkeiten oft nicht genutzt werden.²

Im Folgenden wird beleuchtet, wie sich die Reformen des Lissabon-Vertrags auf die Prüfung, Kontrolle und Durchsetzbarkeit des Subsidiaritätsprinzips auswirken werden. Wird damit eine Eindämmung einer interessengeleiteten Instrumentalisierung der Subsidiarität erreicht werden können? Was bedeuten die Änderungen für die materiell-rechtliche Prüfung der Subsidiarität? Was für ordnungspolitische Kriterien sollten angelegt werden, um Vorteile für integrative Maßnahmen auf EU-Ebene zu bestimmen? Zudem stellt sich die Frage, ob und inwieweit die nationalen Parlamente von ihren neuen Kontrollinstrumenten künftig profitieren können. Die rechtliche und organisatorische Umsetzung und Handhabung in den Rechtsordnungen auf nationaler Ebene spielt dabei eine nicht zu unterschätzende Rolle.

¹ Quadregesimo Anno, Papst Pius XI. (1931), Ziffer 79; Vgl. Übersetzung von Marx und Wulsdorf (2002), S. 125

² So wurde etwa dem deutschen Gesetzgeber vorgeworfen, er habe die ihm durch den EU-Rahmenbeschluss zum Europäischen Haftbefehl eröffneten Spielräume für die Umsetzung in nationales Recht nicht ausgeschöpft. Das Bundesverfassungsgericht erklärte das deutsche Gesetz zum Europäischen Haftbefehl wegen Verstoßes gegen das Grundgesetz für nichtig (2 BvR 2236/04).

II. Von Maastricht bis Lissabon

Das Subsidiaritätsprinzip fand mit Maastricht eine rechtlich verbindliche Grundlage im Vertragsrecht. Ein Gesamtkonzept für die Anwendung des Prinzips legte der Europäische Rat bei seinem Treffen in Edinburgh in Schlussfolgerungen nieder.³ Kurz darauf folgte eine interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Rat, Europäischer Kommission und Europäischem Parlament, bei der etwa die Kommission verpflichtet wurde, jeden von ihr vorgelegten Vorschlag mit einer Rechtfertigung im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip zu versehen und jährlich einen Bericht zur Beachtung der Subsidiarität zu erstellen.⁴ Die Inhalte der Ratsschlussfolgerungen von Edinburgh und der interinstitutionellen Vereinbarung fanden 1997 ihren Niederschlag in dem den Vertrag von Amsterdam begleitenden Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Die erstmals in den Ratsschlussfolgerungen ausformulierten Leitlinien zur Anwendung der Subsidiarität durch die am Rechtssetzungsverfahren beteiligten Gemeinschaftsorgane wurden damit im Primärrecht kodifiziert.⁵

Der für die Entwicklung eines Entwurfs einer Europäischen Verfassung betraute Konvent befasste sich in der Arbeitsgruppe I gezielt mit dem Thema der Subsidiarität, in der eine wirksame Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips thematisch im Vordergrund stand. Im Zuge dessen wurde insbesondere ein neues Protokoll ausgearbeitet, das den nationalen Parlamenten Kontrollrechte sowohl präventiv als auch ex-post durch Klagemöglichkeiten einräumt. Der Vertrag von Lissabon gibt bis auf einzelne Abweichungen inhaltlich die für die Subsidiarität relevanten Formulierungen des Verfassungsentwurfs wider. Daher sind auch die in der Konventsarbeitsgruppe geführten Diskussionen und Hintergrundpapiere für die Darstellung und Analyse der Rechtslage nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags nach wie vor relevant.

III. Justiziabilität des Subsidiaritätsprinzips

Seit Verankerung der Subsidiarität im Primärrecht als grundsätzlich zu beachtende Kompetenzerübnungsregel wird die Frage diskutiert, ob es sich dabei um rechtlich verbindliche und überprüfbare Kriterien handelt oder um eine „nur“ politisch zu berücksichtigende Maxime. Letzteres würde bedeuten, dass unverbindliche Vorgaben zwar bei der Kompetenzerübung zu berücksichtigen sind, aber eine Missachtung nicht dazu führen kann, dass ein Rechtsakt wegen eines Verstoßes vom EuGH für nichtig erklärt wird. Die Besonderheit der Subsidiarität als Schranke bei der Kompetenzerübung liegt darin, dass die Zuweisung der Zuständigkeiten der EU unberührt bleibt. Liegt eine Zuständigkeit für europäisches Handeln vor, beschränkt die Subsidiarität die konkret beabsichtigte Ausübung durch die europäischen Gesetzgebungsorgane.⁶ Die Intensität des Handelns wird nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsprinzips überprüft.

Die Stellung des Subsidiaritätsprinzips zwischen dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip darf nicht ignoriert werden. Die drei Grundsätze wurden als verbindliche Leitlinien für europäisches Handeln ausgestaltet und sind daher in der reformierten Gestalt des Art. 5 EUV-Lissabon ausnahmslos justiziabel.⁷ Unbestimmte und daher auslegungsbe-

³ Ratsschlussfolgerungen von Edinburgh, 12. Dezember 1992, Teil A, Annex 1, S. 7:

http://aei.pitt.edu/1445/01/edinburgh_dec_1992.pdf

⁴ Interinstitutionelle Vereinbarung über die Verfahren zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, EuGRZ 1993, S. 603 f.; Langguth in Lenz/Borchardt, EU- und EG-Vertrag Kommentar, 4. Aufl., 2006, Art. 5 EGV, Rn. 2

⁵ CONV 71/02, S. 2 f.

⁶ Langguth in Lenz/Borchardt, Art. 5 EGV, Rn. 9

⁷ Skouris, Die Rolle des Subsidiaritätsprinzips in der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaft, Impulsreferat bei der Europäischen Subsidiaritätskonferenz von 2006, S. 1; Langguth in Lenz/Borchardt, Art. 5 EGV, Rn. 29

dürftige Begriffe und Formulierungen als solche stehen der Justiziabilität nicht entgegen. Die in der Präambel des Vertrags über die Europäische Union (EUV-Lissabon) formulierte politische Aussage, dass Subsidiarität bürgernah getroffene Entscheidungen ermöglichen soll, widerspricht dem nicht, denn die Vertragsherren haben sich gerade nicht auf eine Erwähnung in der Präambel beschränkt.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat sich mit der Prüfung der Subsidiarität in der Vergangenheit schwer getan, auch wenn er schließlich zum Ausdruck brachte, dass er das Subsidiaritätsprinzip für justiziabel hält.⁸ Maßgeblich dafür war das Urteil „American Tobacco“.⁹ Bislang haben die Richter allerdings keinen Gesetzesakt wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip für nichtig erklärt. Entweder wurde eine Prüfung vermieden, allein unter dem Aspekt formaler Begründungspflichten gesehen oder vage und unsystematisch durchgeführt. Ursächlich dafür waren die unbestimmten Formulierungen des vertragsrechtlich festgelegten Subsidiaritätsprinzips. Die Unbestimmtheit der primärrechtlichen Bestimmungen hat sich auch mit dem Lissabon-Vertrag nicht entscheidend durch Konkretisierung verbessert. Das neue Protokoll zur Subsidiarität enthält kaum Anhaltspunkte für eine inhaltliche Überprüfung. Im Gegenteil: Es wurde in erster Linie auf ein verfahrensrechtliches Instrument reduziert, das Instrumente zur Subsidiaritätskontrolle vorsieht. Das „alte“ Amsterdamer Protokoll enthielt immerhin verbindliche Leitlinien, um zu kontrollieren, ob der Subsidiaritätsgrundsatz respektiert wurde, wie etwa das Erfordernis der grenzüberschreitenden Dimension des zu regelnden Sachverhalts. Diese wurden vom EuGH allerdings nie in einem konkreten Fall explizit aufgegriffen.

Mit dem neuen Protokoll wurde den nationalen Parlamenten und dem Ausschuss der Regionen neben den Mitgliedstaaten die Möglichkeit der Klage nach Maßgabe des Art. 8 SubsProt i.V.m. Art. 263 AEUV¹⁰ (ex-Art. 230 EGV) als Sonderform der Nichtigkeitsklage eingeräumt. Der EuGH überprüft gemäß Art. 263 AEUV die Rechtmäßigkeit des betroffenen Gesetzgebungsakts und erklärt ihn bei einem Verstoß gegen EU-Recht für nichtig. Indem die Vertragsherren ausdrücklich die Möglichkeit einräumen, wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip Nichtigkeitsklage zu erheben – mit beschränkter Überprüfung der Rechtmäßigkeit – bekennen sie sich zur gerichtlichen Kontrolle und damit zur Justiziabilität des Subsidiaritätsprinzips.¹¹

IV. Kontrollinstrumente des Subsidiaritätsprotokolls für die nationalen Parlamente

1. „Frühwarnsystem“: Subsidiaritätsrüge

Nach dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags haben die nationalen Parlamente oder auch die jeweiligen Kammern dieser Parlamente – wie Bundestag und Bundesrat – die Möglichkeit, einen Subsidiaritätsverstoß zu rügen, sobald der Entwurf eines Gesetzgebungsakts vorgelegt wird. Dabei handelt es sich um die Möglichkeit einer Präventivkontrolle zu Beginn des Gesetzgebungsverfahrens. Die Parlamente oder Kammern richten dazu innerhalb von acht Wochen nach der Übermittlung des Entwurfs eine begründete Stellungnahme an die Präsidenten des Europäischen Parla-

⁸ Callies, Die Justiziabilität des Subsidiaritätsprinzips im deutschen Bundesstaat und der Europäischen Union – ein Vergleich, Göttinger Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 6 (2004), S. 12; Altmaier, Die Subsidiaritätskontrolle der nationalen Parlamente nach dem Subsidiaritätsprotokoll zum EU-Verfassungsvertrag, in: Derra (Hrsg.), Freiheit, Sicherheit und Recht: Festschrift für Jürgen Meyer, Baden-Baden 2006, S. 301, 305; Callies in Callies/Ruffert, EUV/EGV-Kommentar, 3. Aufl., 2007, Art. 5 EGV, Rn. 42

⁹ EuGH Rs. C-491/01, Slg. 2002, I-11453

¹⁰ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

¹¹ Übereinstimmend die Schlussfolgerungen der Konventsarbeitsgruppe I (CONV 286/02; S. 2), in denen es zur Justiziabilität heißt: „Das Subsidiaritätsprinzip unterliegt zudem der nachträglichen gerichtlichen Überprüfung durch den Gerichtshof.“

ments, des Rates und der Kommission (Art. 6 SubsProt). Im Vergleich zum Entwurf des Verfassungsvertrags wurde die Frist für die Einreichung einer Subsidiaritätsrüge um zwei Wochen auf acht Wochen verlängert.¹² Parallel dazu ist im Protokoll (Nr. 1) „Über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“ geregelt, dass ein Gesetzentwurf erst acht Wochen nach Übermittlung an die nationalen Parlamente auf die vorläufige Tagesordnung des Rates gesetzt werden darf, es sei denn, es liegt begründet ein besonders dringender Fall vor (Art. 4 Protokoll Nr. 1).

Es handelt sich um ein „Frühwarnsystem“, das den nationalen Parlamenten ermöglicht, zu Beginn des Gesetzgebungsverfahrens auf ihre Bedenken aufmerksam zu machen. Allerdings ist die Institution, die den Gesetzentwurf vorgelegt hat – in der Regel die Kommission –, erst dann zu einer Überprüfung verpflichtet, wenn mehrere nationale Parlamente eine Rüge eingereicht haben, so dass ein bestimmtes Stimmenquorum erreicht wird. Anderenfalls ist eine Rüge lediglich unverbindlich zu „berücksichtigen“ (Art. 7 Abs. 1 SubsProt).

Jedem nationalen Parlament werden zwei Stimmen zugewiesen (Art. 7 Abs. 1 UAbs. 2 SubsProt). Ist ein Parlament in zwei Kammern unterteilt, hat jede Kammer eine eigene Stimme und ein Recht zur Stellungnahme.¹³ Die Schwelle liegt bei einem Drittel der Gesamtzahl aller Stimmen. Abgesenkt auf ein Viertel ist sie bei Maßnahmen im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (Art. 82 ff. AEUV), polizeilicher Zusammenarbeit (Art. 87 ff. AEUV) und Verwaltungszusammenarbeit gemäß Art. 74 AEUV (Art. 7 Abs. 2 SubsProt i.V.m. Art. 76 AEUV). Das an dieser Stelle herabgesetzte Quorum spiegelt die Sensibilität der Bereiche Justiz und Inneres wider, die von den Mitgliedstaaten nur zurückhaltend einer Kompetenzübertragung auf die Union und dem Prinzip der Mehrheitsentscheidungen geöffnet werden. Auf die Rolle der nationalen Parlamente bei der Beachtung der Subsidiarität in diesen Politikbereichen weist Art. 69 AEUV nochmals ausdrücklich hin, was der hervorgehobenen Bedeutung der Subsidiaritätskontrolle durch ein vermindertes Quorum entspricht.

Wird das Rügequorum erreicht, muss die den Gesetzentwurf vorlegende Kommission begründet beschließen, an dem Entwurf festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen (Art. 7 Abs. 2 UAbs. 2 SubsProt). Verschärft werden die Vorgaben im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (Art. 294 AEUV; ex-Art. 251 EGV), wenn mit der Anzahl begründeter Stellungnahmen die einfache Mehrheit der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen erreicht wird (Art. 7 Abs. 3 SubsProt).¹⁴ In dem Fall muss die begründete Stellungnahme der Kommission mit dem Entschluss, an dem Gesetzentwurf festzuhalten, dem Europäischen Parlament und dem Rat als Unionsgesetzgeber vorgelegt werden, die dann zu prüfen haben, ob der Subsidiaritätsgrundsatz eingehalten wurde. Kommen sie mehrheitlich zu dem Schluss, dass dies nicht der Fall ist, ist das Gesetzgebungsverfahren beendet. Bei der Ausgestaltung der Subsidiaritätsrüge im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren handelt es sich um eine der wenigen Neuerungen im Lissabon-Vertrag gegenüber dem Entwurf des Verfassungsvertrags. Ein Vetoinstrument steht den nationalen Parlamenten mit dem „Frühwarnsystem“ nicht zur Verfügung, da sie auch bei Erfüllung eines vorgeschriebenen Quorums einen Gesetzentwurf nicht verhindern können. Die „rote Karte“ können die Parlamentarier damit also nicht ziehen.

2. Subsidiaritätsklage

Eine nachträgliche Kontrolle von Rechtsakten, die im ordentlichen oder besonderen Gesetzgebungsverfahren angenommen wurden (Art. 289 Abs. 3 AEUV), ist durch die Erhebung der Subsidia-

¹² Für die Fristberechnung ist auf die Verordnung zur Festlegung der Regeln für Fristen, Daten und Termine VO (EWG) Nr. 1182/71 zurückzugreifen. Maßgeblich sind Art. 2 f. der VO.

¹³ Kietz, Die nationalen Parlamente, in: Lieb/Maurer (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon (SWP-Kurzkommentar), 3. Auflage, 2009, S. 29, 30

¹⁴ Mit Art. 7 Abs. 3 SubsProt wird der Frühwarnmechanismus gegenüber dem Verfassungsentwurf erweitert.

ritätsklage gemäß Art. 8 SubsProt möglich. Neben dem Ausschuss der Regionen kann sie von einem Mitgliedstaat erhoben werden, von einem Mitgliedstaat im Namen des nationalen Parlaments oder einer der Parlamentskammern, wenn die innerstaatliche Rechtsordnung dies vorsieht. Da in Art. 8 SubsProt auf Art. 263 AEUV (ex-Art. 230 EGV) verwiesen wird, handelt es sich um eine Sonderform der Nichtigkeitsklage. Dass auch Mitgliedstaaten als klageberechtigt aufgeführt werden, stellt keine Neuerung dar; wegen Verstoßes gegen den Subsidiaritätsgrundsatz zu klagen, stand ihnen auch vorher schon über die Nichtigkeitsklage offen.

Die mitgliedstaatliche Klageerhebung – im Namen des nationalen Parlaments oder einer Kammer – ist nicht davon abhängig, dass das „Frühwarnsystem“ genutzt und eine Rüge eingereicht wurde. Das Subsidiaritätsprotokoll unterscheidet klar zwischen politischer Kontrolle im Vorfeld und gerichtlicher Kontrolle nach Erlass eines Gesetzgebungsakts. Ebenso wenig entfällt das Rechtsschutzbedürfnis für eine Subsidiaritätsklage, wenn ein Mitgliedstaat im Rat zugestimmt hat, da den nationalen Parlamenten mit dem Subsidiaritätsprotokoll gerade von den Regierungen unabhängige prozessuale Rechte eingeräumt werden sollen.

3. Bewertung

Die formale Aufwertung der nationalen Parlamente durch die ihnen zugewiesenen Kontrollinstrumente der Subsidiaritätsrüge und -klage stellt einen folgerichtigen Schritt dar, da gerade sie von der fortschreitenden Integration und damit einhergehendem Machtverlust betroffen sind.¹⁵ Das Bundesverfassungsgericht weist im Lissabon-Urteil entsprechend darauf hin, dass die Stellung nationaler Parlamente durch die Verminderung von Einstimmigkeitsentscheidungen und die Supranationalisierung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen erheblich gemindert wurde.¹⁶ Die Subsidiarität vermittelt als sowohl politischer wie auch rechtlicher Grundsatz Schutz vor Zentralisierung. Seine Durchsetzung wird verfahrensrechtlich gestärkt, indem die nationalen Parlamente institutionell anerkannt werden und verfahrensrechtliche Einwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten erhalten.

Bislang stand bei der Subsidiaritätsprüfung die Selbstkontrolle der Kommission im Vordergrund, die in der Begründung zur Rechtfertigung eines Gesetzgebungsentwurfs zur Sprache kam. Selbstkontrolle verführt jedoch dazu, situationsabhängig durchgeführt zu werden und zu pauschalisieren – sie stellt also kein verlässliches Instrument dar. Das Europäische Parlament ist ebenfalls kein zuverlässiger Partner bei der Prüfung der Subsidiarität, denn die Europaabgeordneten haben nur wenig Interesse daran, einen Verstoß festzustellen; liegt ihre Macht doch in der Beteiligung an laufenden Gesetzgebungsverfahren. Im Rat neigen die Mitgliedstaaten dazu, die Verletzung des Subsidiaritätsgrundsatzes oder die Überschreitung von Kompetenzgrenzen zu tolerieren oder eben gerade dann ins Feld zu führen, wenn und soweit es ihrer politischen Interessenlage im Hinblick auf den betroffenen Gesetzgebungsakt entspricht.

Fraglich ist jedoch, ob die Ausgestaltung der den nationalen Parlamenten zur Verfügung gestellten Instrumente der Subsidiaritätsrüge und -klage tatsächlich als scharfes Schwert bei Eingrenzung der Kompetenzausübung durch die EU und damit als Ausgleich zur fortschreitenden „Entmachtung“ taugt. Problematisch beim „Frühwarnsystem“ ist, dass es ein enges Korsett schnürt: Die nationalen Parlamente oder einzelnen Parlamentskammern müssen eine Frist von acht Wochen für eine begründete Stellungnahme einhalten. Zudem müssen die jeweiligen Quoren erfüllt werden, um mit

¹⁵ Ritzer/Ruttloff, Die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips: Geltende Rechtslage und Reformperspektiven, EuR 2006, S. 116, 127

¹⁶ BVerfG vom 30.06.2009 – 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08 und 2 BvR 182/09 – Lissabon-Urteil, Rn. 293

einer Rüge überhaupt so weit vorzudringen, dass ein begründeter Beschluss der Kommission als Antwort erwartet werden kann (Art. 7 Abs. 2 SubsProt). Das setzt einerseits von den jeweiligen Parlamentskammern eine entsprechend effiziente interne Organisation voraus, um rechtzeitig zu der Entscheidung zu gelangen, Subsidiaritätsrüge erheben zu wollen.¹⁷ Andererseits ist eine möglichst effiziente Kooperation sowohl parlamentarischer Kammern untereinander als auch extern mit den Parlamenten anderer Mitgliedsländer gefordert, um das notwendige Beanstandungsquorum zu erfüllen. Ein Drittel der Gesamtzahl aller den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen (54 bei 27 Mitgliedstaaten) ist beispielsweise erst bei 18 Stimmen erreicht. Anhand dieser Zahlen wird deutlich, dass die Latte zur Erfüllung des Quorums ziemlich hoch hängt – von der Hälfte der Stimmen, die bei der Konstellation des Art. 7 Abs. 3 SubsProt erreicht werden muss, ganz zu schweigen. Nicht erforderlich bei der Erfüllung des Quorums ist allerdings, dass eingereichte Stellungnahmen nationaler Kammern und Parlamente die gleichen Aspekte rügen.

Die Stimmenverteilung innerhalb des „Frühwarnsystems“ ist an sich problematisch, da jedem nationalen Parlament – im Einkammer- oder Zweikammersystem – unabhängig von der Bevölkerungsgröße eines Mitgliedstaats zwei Stimmen zugebilligt werden. Allenfalls kann man einer solchen Stimmverteilung zugestehen, unbürokratisch zu sein. Demokratisch einwandfrei ist sie nicht – vor allem lässt sie ein Kontrollsystem fadenscheinig aussehen, das gerade dazu beitragen soll, die Bürgernähe europäischer Maßnahmen sicherzustellen. Ins Auge springt das Problem insbesondere bei folgendem Vergleich: Das maltesische Repräsentantenhaus vertritt etwas über 400.000 Einwohner, während hinter Bundestag und Bundesrat über 80.000.000 Einwohner stehen.

Trotz aller Ecken und Kanten, die mit dem „Frühwarnsystem“ verbunden sind, bekommen die nationalen Parlamenten erstmalig ein Instrument in die Hand, das – geschickt genutzt – politisches Gewicht erzeugen und die Kommission disziplinieren kann.¹⁸ Selbst wenn die jeweils erforderlichen Quoren nicht erreicht werden sollten, wird eine substantielle Anzahl an parlamentarischen Rügen ihre Wirkung nicht verfehlen, da die europäischen Institutionen ein solches Aufbegehren unter dem Druck der Öffentlichkeit kaum werden ignorieren können.

Die Subsidiaritätsklage ist ein Instrument, das in den seltensten Fällen zum Einsatz kommen wird, denn es ist davon auszugehen, dass ernsthafte und breit geäußerte Bedenken bereits im Vorfeld berücksichtigt werden. Nichtsdestotrotz ist die Existenz des Klagerechts für die nationalen Parlamente wichtig, um ein letztes Mittel in der Hand zu haben. Allein die Möglichkeit, zu klagen, sollte die Kommission, aber auch Rat und Europäisches Parlament Zurückhaltung üben lassen, rechtliche Belange gegen den Willen nationaler Parlamente auf EU-Ebene zu regeln.¹⁹

¹⁷ BVerfG vom 30.06.2009 – 2 BvE 2/08 – Lissabon-Urteil, Rn. 305

¹⁸ Kietz, Der Bundestag in der Europapolitik, SWP-Aktuell 19, 2005, S. 3

¹⁹ Ebenda, S. 3

V. Parlamentarische Organisation

1. Anpassung der deutschen Rechtsordnung

In Deutschland hat der Gesetzgeber Anpassungen an die neuen Gegebenheiten des Lissabon-Vertrags sowohl auf verfassungs- als auch auf einfachgesetzlicher Grundlage vorgenommen.²⁰ Die Möglichkeit des Bundestages und des Bundesrates, Subsidiaritätsklage zu erheben, ist in Art. 23 Abs. 1a i.V.m. § 12 IntVG (Integrationsverantwortungsgesetz) geregelt, die Subsidiaritätsrüge im Rahmen des „Frühwarnsystems“ in § 11 IntVG. Die Änderung des Art. 45 GG (Grundgesetz) erweitert entsprechend die Handhabe, den EU-Ausschuss zu ermächtigen, die Rechte des Bundestags wahrzunehmen.

Die Subsidiaritätsklage ist als Minderheitenrecht ausgestaltet. Der Bundestag ist verpflichtet, Klage zu erheben, wenn ein Viertel seiner Mitglieder dies beantragt (Art. 23 Abs. 1a S. 2 GG; § 12 Abs. 1 S. 1 IntVG). Damit soll sichergestellt werden, dass auch der die Parlamentsminderheit repräsentierenden Opposition der Rechtsweg nicht versperrt ist.²¹ Das Interesse der die Regierung maßgeblich stützenden Mehrheit an einer Klage dürfte zudem geringer sein als das der Opposition, denn da der Klageweg einen Gesetzgebungsakt ex-post kontrolliert, muss ein Regierungsvertreter im Rat der betroffenen europäischen Maßnahme bereits zugestimmt haben. Die Parlamentsmehrheit sieht sich folglich einem Interessenkonflikt ausgesetzt, der darin besteht, sich einerseits regierungstreu zu verhalten und andererseits originär parlamentarische Belange durchzusetzen.

Art. 45 GG bietet dem Bundestag die Möglichkeit, den EU-Ausschuss zu bevollmächtigen, plenarsetzende Beschlüsse zu fassen. Dies erstreckt sich auf die Rechte des Bundestages, die sich aus Art. 23 GG ergeben, sowie auf die Rechte, „die dem Bundestag in den vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union eingeräumt sind“ (Art. 45 S. 3 GG). Folgt man dem Wortlaut, so werden die im Subsidiaritätsprotokoll aufgeführten Rüge- und Klagemöglichkeiten davon ebenfalls erfasst, da das Protokoll als verpflichtender Bestandteil des Vertragsrechts gilt (Art. 51 EUV-Lissabon).²²

Jedoch machen im Hinblick auf die Subsidiaritätsklage sowohl Art. 23 Abs. 1a GG als auch die einfachgesetzliche Umsetzung im IntVG deutlich, dass die Befugnis zur Klageerhebung nicht an den EU-Ausschuss des Bundestages delegiert werden kann. Denn für den Bundestag ist zwingend vorgegeben, dass ein Viertel der Mitglieder eine Klageerhebung beantragen muss (Art. 23 Abs. 1a S.2 GG; § 12 Abs. 1 S.1 IntVG). Nur dem Bundesrat wird die Möglichkeit eingeräumt, in seiner Geschäftsordnung frei zu regeln, wie die Entscheidungsfindung über eine Subsidiaritätsklage ablaufen soll (§ 12 Abs. 2 IntVG). Geht es hingegen um die Subsidiaritätsrüge, können sowohl Bundestag als auch Bundesrat in ihren Geschäftsordnungen regeln, auf welchem Wege ein Beschluss über eine entsprechende Stellungnahme zustande kommen soll (§ 11 IntVG).

2. Parlamentsinterne Organisation im Bundestag

Die dem Bundestag zugeleiteten EU-Gesetzesentwürfe und sonstige EU-Dokumente unterliegen einem internen Überweisungsprozedere. Entschieden werden muss, welchen Ausschüssen das Dossier federführend und mitberatend zugewiesen werden soll. Der Ausschuss für die Angelegen-

²⁰ Vgl. zu diesem Thema auch „Die Begleitgesetzgebung zum Vertrag von Lissabon“ vom 10. September 2009, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste

²¹ BVerfG vom 30.06.2009 – 2 BvE 2/08 – Lissabon-Urteil, Rn. 403

²² Eine Ermächtigung des EU-Ausschusses durch den Bundestag, Subsidiaritätsklage zu erheben, ergäbe sich rechtlich präzise bereits aus Art. 45 S. 2 GG, der auf die Rechte des Bundestages gemäß Art. 23 GG gegenüber der Bundesregierung verweist: In dem neuen Art. 23 Abs. 1a GG ist das Recht des Bundestages und des Bundesrates, Klage wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip zu erheben, verankert.

heiten der Europäischen Union ist nicht grundsätzlich federführend. Für die Überweisung an einen Fachausschuss ist der Inhalt eines Dokuments entscheidend. Allerdings nimmt der EU-Ausschuss eine besondere Stellung ein, da der Vorsitzende in Abstimmung mit den anderen Ausschüssen einen Überweisungsvorschlag macht, der auf der Empfehlung des Europareferats der Bundestagsverwaltung beruht. Der Präsident des Bundestages entscheidet letztlich unter Einbeziehung der parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen über die Überweisung in die Fachausschüsse. Geregelt ist das Verfahren in § 93 GOBT (Geschäftsordnung des Bundestages). Der Vorgang der Zuweisung dauert etwa vier Wochen. Das Dossier muss anschließend auf die Tagesordnung des Ausschusses gesetzt und beraten werden. Schließlich muss noch ein Beschluss zum Dossier durch den Bundestag oder – soweit gesetzlich vorgesehen – durch den ermächtigten EU-Ausschuss gefasst werden.

Es liegt auf der Hand, dass es äußerst schwierig sein wird, die achtwöchige Frist für eine Subsidiaritätsrüge einzuhalten, zumal in dem Zeitraum möglichst auch noch die Koordinierung mit anderen mitgliedstaatlichen Parlamenten hergestellt werden sollte.

Um die parlamentsinternen Abläufe effizienter zu machen, sollte der Bundestag den Vorgang der Überweisung in die Ausschüsse auf den Prüfstand stellen und das Europareferat der Bundestagsverwaltung aufstocken. Auch wäre es zweckmäßig, eine Subsidiaritätsprüfung im EU-Ausschuss vorzuschalten, der im Ausschussekretariat über kompetente Fachleute verfügt. Um die Überlastung des EU-Ausschusses zu vermeiden, wäre auch die Einberufung eines separaten „Subsidiaritätsausschusses“ möglich, der sich aus Abgeordneten verschiedener Ausschüsse mit EU-Affinität zusammensetzen könnte.²³

Auf die Bewertung der Bundesregierung zum Entwurf des Gesetzgebungsakts, die an den Bundestag zu übermitteln ist und Angaben zur Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit enthalten soll, kann der Bundestag nur zurückgreifen, wenn sie rechtzeitig vorliegt. Eine Schwachstelle der dazu bestehenden Regelung des Integrationsverantwortungsgesetzes in § 12 Abs. 6 liegt darin, dass sich die Bundesregierung bis zu Beginn der Beratungen in den Ratsgremien Zeit lassen kann, eine Bewertung an den Bundestag zu übermitteln. Dann aber ist auch die Rügefrist abgelaufen, so dass bei einer späten Übermittlung die Einschätzung der Bundesregierung für die Subsidiaritätsprüfung des Bundestages nicht mehr verwertbar ist. Auch die im Subsidiaritätsprotokoll neu gefassten Begründungsanforderungen für die Kommission zu Entwürfen von Gesetzesvorschlägen werden nicht wesentlich dazu beitragen, die Prüfung der nationalen Parlamente zu erleichtern. Denn neu ist nur, dass jeder Entwurf einen sogenannten Subsidiaritätsbogen mit detaillierten Angaben zu Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit enthalten „sollte“ (Art. 5 SubsProt). Damit bleibt es bei der einfachen Begründungspflicht, die auch schon im Amsterdamer Subsidiaritätsprotokoll enthalten war und von der Kommission oft nur stereotyp und oberflächlich erfüllt wurde.

Um die zahlreichen Vorhaben der EU besser und vor allem schneller einschätzen zu können, wäre es sinnvoll, wenn es sich die Abgeordneten zur Regel machten, bereits die von der EU im Vorfeld der Gesetzgebungsverfahren herausgegebenen Dokumente unter die Lupe nehmen.²⁴ Dazu gehören konkrete Konsultationsdokumente wie Grün- und Weißbücher, aber auch strategische Planungsdokumente wie das jährliche Rechtsetzungsprogramm. Diese werden den nationalen Parlamenten ohnehin gemäß Art. 1 des Protokolls (Nr. 1) über die Rolle der nationalen Parlamente in der europäischen Union zugeleitet. Vorteil einer solchen „Mehrarbeit“ ist, bereits in einem frühen Sta-

²³ Vgl. Ritzer/Ruttloff (Fn. 15), S. 116, 135

²⁴ Kietz (Fn. 18), S. 4, mit Beispielen zu Litauen und Finnland

dium zu wissen, bei welchen der später vorgelegten Gesetzgebungsvorschläge es sich gegebenenfalls lohnt, eingehendere Untersuchungen vorzunehmen.

3. COSAC

Die interparlamentarische Kommunikation und Koordinierung könnte an die bestehende Vernetzung der Konferenz der Europa-Ausschüsse der Parlamente (COSAC ²⁵) anknüpfen. Die COSAC wurde 1989 vor dem Hintergrund der fortschreitenden Entmachtung der nationalen Parlamente mit dem Ziel gegründet, über einen Zusammenschluss mehr Gewicht gegenüber den EU-Institutionen zu entwickeln. Erwähnt wird die Konferenz in Art. 10 des Protokolls (Nr. 1) über die Rolle der nationalen Parlamente. Im Hinblick auf das „Frühwarnsystem“ können die nationalen Parlamente von einem inhaltlichen Informationsaustausch und einer Koordinierung zur Erfüllung der Rügequoren profitieren.

Bislang führte die COSAC trotz aller guten Vorsätze und Bemühungen ein Schattendasein. Mit der neuen Stellung der nationalen Parlamente im Rahmen des Lissabon-Vertrags könnte jedoch auch die COSAC eine Chance bekommen, sich neu zu positionieren. Subsidiaritätschecks, die auf die neue Rechtslage Bezug nehmen, wurden bereits durchgeführt – so etwa beim Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Qualitäts- und Sicherheitsstandards für zur Transplantation bestimmte menschliche Organe.²⁶ Als Problem beim Check wurde allem voran die knappe achtwöchige Frist zur Einreichung einer Subsidiaritätsrüge genannt. Das irische Parlament wies darauf hin, dass eine einheitliche Definition und Interpretation des Subsidiaritätsprinzips der Parlamente notwendig sei. Der Bundestag führte an, dass es im konkreten Fall schwierig gewesen sei, zwischen Fragen des Inhalts und der Subsidiarität zu trennen.²⁷ Zum Stand bei der Entwicklung von Modellen zur Anwendung des „Frühwarnsystems“ informiert eine COSAC-Tabelle, die abdeckt, welche Ausschüsse mit der Prüfung der Subsidiarität befasst werden sollen, welches Gremium eine begründete Stellungnahme abschließend annehmen soll und wie die interne Koordinierung in Parlamenten mit zwei Kammern ablaufen soll.²⁸

VI. Subsidiaritätsprüfung durch das Bundesverfassungsgericht

Das Bundesverfassungsgericht hat im Lissabon-Urteil deutlich gemacht, dass der Integrationsauftrag des Grundgesetzes zur Entwicklung der Europäischen Union als Staatenverbund nicht unbegrenzt gilt, sondern sich in einem bestimmten Rahmen mit festen Schranken bewegt: Die Übertragung von Hoheitsrechten darf zum einen nicht den unantastbaren Kerngehalt der Verfassungsidentität angreifen (Art. 23 Abs. 1 S. 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG).²⁹ Dazu gehören die föderalen Strukturen der Bundesrepublik und das Bekenntnis zum Demokratie- und Sozialstaatsprinzip. Zum anderen ist wesentliches Merkmal der Integration, dass sie nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung erfolgt. Die Union darf nach dem Willen der Herren der Verträge nur tätig werden, soweit es die ihr von den souveränen Mitgliedstaaten übertragenen Zuständigkeiten zulassen. Dies gibt Art. 5 Abs. 2 EUV-Lissabon der Union so vor.³⁰

²⁵ COSAC = Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires et Européennes des Parlements de l'Union européenne, Sitz des Sekretariats in Brüssel

²⁶ http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/organ_donation.pdf

²⁷ COSAC-Report on the results of the subsidiarity check on the proposal of the European Parliament and of the Council on standards of quality and safety of human organs intended for transplantation, S. 13 f.

²⁸ S. Anhang

²⁹ BVerfG vom 30.06.2009 – 2 BvE 2/08 – Lissabon-Urteil, Rn. 219

³⁰ Auf die Grundrechtskontrolle, die sich das Bundesverfassungsgericht bei EU-Recht vorbehält („Solange“-Rechtsprechung, vgl. insbesondere BVerfG vom 22.10.1986 – 2 BvR 197/83 – BVerfGE 73, 339 – Solange II und

Ob diese der Integration gesetzten Grenzen durch Unionsorgane eingehalten werden, unterliegt der Prüfkompetenz des Bundesverfassungsgerichts im Sinne eines Kontrollvorbehalts.³¹ Daher sprechen die Richter von der verfassungsbezogenen Identitätskontrolle am Maßstab des Art. 79 Abs. 3 GG und der Ultra-Vires-Kontrolle, wenn „ersichtliche Grenzüberschreitungen“ vorliegen.³² In beiden Fällen kann das konkret dazu führen, dass Unionsrecht in Deutschland für unanwendbar erklärt wird.³³ Bei der Ultra-Vires-Kontrolle wird geprüft, ob sich Maßnahmen der Union auf von den Mitgliedstaaten übertragene Zuständigkeiten stützen können oder sich außerhalb der umrissenen Ermächtigung bewegen und daher „ausbrechen“. Beschränkt wird die vom Bundesverfassungsgericht in Anspruch genommene Prüfkompetenz auf Fälle, in denen „Rechtsschutz auf Unionsebene nicht zu erlangen ist“.³⁴ Das bedeutet, dass die Kompetenzkontrolle zunächst bei der europäischen Gerichtsbarkeit liegt. Besteht zu dieser Gerichtsbarkeit kein Zugang oder wird die Auslegung des EuGH als fehlerhaft angesehen, kommt das Bundesverfassungsgericht gegebenenfalls zum Zuge.³⁵

Mit dem Lissabon-Urteil erweitert das Bundesverfassungsgericht den Umfang der Ultra-Vires-Kontrolle ausdrücklich auf das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 3 EUV-Lissabon).³⁶ Eine Verletzung des Prinzips kann schließlich dazu führen, dass sich die Union entgegen der Vorgabe des Art. 5 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 5 Abs. 3 EUV-Lissabon die Kompetenzausübung anmaßt, obwohl die Mitgliedstaaten selbst in der Lage sind, sachgerechte Lösungen zu finden. Die mit dem Lissabon-Urteil erweiterte Prüfkompetenz des Bundesverfassungsgerichts ist folgerichtig, da es der Union im EUV-Lissabon vertragsrechtlich vorgegeben ist, ihre Kompetenzen nur unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips auszuüben. Das unionsrechtliche Prinzip spiegelt sich auch in der Formulierung des im Grundgesetz verankerten Integrationsauftrags, indem es heißt, dass die Bundesrepublik an einer Europäischen Union mitwirkt, die strukturell dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist (Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG).

VII. Prüfung des Subsidiaritätsprinzips

Als Kompetenzausübungsschranke bezieht sich die Subsidiarität gemäß Art. 5 Abs. 3 EUV-Lissabon unter dem Titel „Gemeinsame Bestimmungen“ auf die gesamte Tätigkeit der Union. Erfasst werden neben der Rechtsetzung im engeren Sinne etwa Durchführungsmaßnahmen oder die Entwicklung von Unionspolitiken. Die Prüfung des Subsidiaritätsprinzips besteht aus drei Schritten:

- Zuständigkeitskriterium: Stützt sich die Union auf eine nicht ausschließliche Zuständigkeit?
- Erforderlichkeitskriterium: Können die Ziele der von der Union angestrebten Maßnahme auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden?
- Effizienzkriterium: Ergibt sich aus Umfang oder Wirkungen, dass die Ziele auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind?

Sprachlich ist Art. 5 Abs. 3 EUV-Lissabon im Vergleich zur Rechtslage nach dem Vertrag von Amsterdam insofern klarer gefasst worden, als jetzt deutlich wird, dass die beiden letzten Prüfungs-

BVerfG vom 07.06.2000 – 2 BvL 1/97 – BVerfGE 102, 147 – Bananenmarktordnung), soll hier nicht weiter eingegangen werden.

³¹ Sauer, Kompetenz- und Identitätskontrolle von Europarecht nach dem Lissabon-Urteil, ZRP 7/2009, S. 195, 197

³² BVerfG vom 30.06.2009 – 2 BvE 2/08 – Lissabon-Urteil, Rn. 240

³³ BVerfG vom 30.06.2009 – 2 BvE 2/08 – Lissabon-Urteil, Rn. 241

³⁴ BVerfG vom 30.06.2009 – 2 BvE 2/08 – Lissabon-Urteil, Rn. 240

³⁵ Vgl. dazu Sauer (Fn. 31), S. 195, 196

³⁶ BVerfG vom 30.06.2009 – 2 BvE 2/08 – Lissabon-Urteil, 4. Leitsatz und Rn. 240; vgl. dazu Scholz in Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, Stand Oktober 2009, Art. 23, Rn. 40; Schorkopf, Die Europäische Union im Lot, EuZW 20/2009, S. 718, 721

punkte separat voneinander zu berücksichtigen sind.³⁷ Von Bedeutung ist dies insbesondere für die Begründungspflichten der Kommission bei Gesetzgebungsvorschlägen (Art. 5 SubsProt), aber auch für die Subsidiaritätsprüfung des EuGH, der etwa im Fall „American Tobacco“ allein auf das Kriterium abstellte, ob das Ziel der in Betracht gezogenen Maßnahme auf Unionsebene besser zu erreichen sei.³⁸

Die Prüfung der Subsidiarität wird dadurch erschwert, dass sowohl das zweite als auch das dritte Kriterium mit unbestimmten Begriffen – „ausreichend“ und „besser“ – operiert, was eine rechtliche Kontrolle erschwert.³⁹ An diesem seit langem bekannten Schwachpunkt wurde mit dem Vertrag von Lissabon nichts geändert. Im Gegenteil vermitteln die Sitzungsniederschriften der zuständigen Konventsarbeitsgruppe zum EU-Verfassungsvertrag den Eindruck, dass die Frage inhaltlicher Kriterien der Subsidiaritätsprüfung vernachlässigt wurde oder klärende Modifikationen und Ergänzungen aufgrund mangelnder inhaltlicher Übereinstimmung über die Interpretation des Subsidiaritätsprinzips nicht möglich waren.⁴⁰

1. Zuständigkeitskriterium

Im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung beschränkt sich die Vorfrage der Kompetenz nach Wortlaut des Art. 5 Abs. 3 EUV-Lissabon auf die Art der Zuständigkeit. Im Vergleich zur Rechtslage vor dem Lissabon-Vertrag hat sich daran nichts geändert (vgl. ex-Art. 5 Abs. 2 EGV). Zu prüfen ist, ob die dem Gesetzgebungsakt zugrundeliegende Zuständigkeit ausschließlicher Natur ist, denn dann hat die Union exklusiv die gesetzgeberische Alleinzuständigkeit, und eine Subsidiaritätsprüfung scheidet naturgemäß aus (Art. 2 Abs. 1 AEUV). Die Mitgliedstaaten dürfen hier in der Regel selbst nicht tätig werden, es sei denn, es handelt sich um Durchführungsakte oder die Mitgliedstaaten wurden von der Union explizit ermächtigt. Aufgeführt werden die Bereiche ausschließlicher Zuständigkeit in Art. 3 AEUV. Dazu gehören etwa die für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln (Art. 3 Abs. 1 lit. b AEUV).

Die Anwendung der Subsidiarität als Kompetenzausübungsschranke kommt also nach wie vor nur in Betracht bei Zuständigkeitsbereichen außerhalb ausschließlicher Kompetenz. Die erstmals mit dem Lissabon-Vertrag eingeführte systematische Einteilung in ausschließliche, geteilte oder ergänzende Zuständigkeiten macht die Feststellung einfach, dass die Subsidiarität bei Inanspruchnahme sowohl geteilter Zuständigkeiten (Art. 2 Abs. 2 i.V.m. Art. 4 AEUV) als auch bei Zuständigkeiten zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung durch die Union zu prüfen ist (Art. 2 Abs. 5 i.V.m. Art. 6 AEUV). Wird die Union im Rahmen geteilter Zuständigkeit tätig, sind die Mitgliedstaaten in dem von der Union beanspruchten Umfang gesetzgeberisch blockiert.⁴¹

Bei ergänzenden Zuständigkeiten soll die Union die mitgliedstaatlichen Politiken mit vertragsrechtlich festgelegter Zielsetzung fördern. Dazu zählen etwa Gesundheits- und Sozialpolitik, Industrie, Kultur und Tourismus (Art. 6 AEUV). Europäische und mitgliedstaatliche Maßnahmen sollen sich in ihrer Wirksamkeit ergänzen, ohne dass es zu einer Konkurrenz der Zuständigkeiten in den

³⁷ Die sprachliche Verknüpfung der beiden Elemente erfolgt durch die Worte „sondern vielmehr“. Im Gegensatz dazu stiftete die Formulierung „und daher“ in Art. 5 Abs. 2 EGV Verwirrung, da durch diese Wortwahl suggeriert wurde, es müsse nur ein Element geprüft werden.

³⁸ EuGH Rs. C-491/01, Slg. 2002, I-11453, Rn. 183; dazu Calliess in Calliess/Ruffert, Art. 5 EGV, Rn. 42

³⁹ Ritzer/Ruttloff (Fn. 15), S. 116, 120; Calliess in Calliess/Ruffert, Art. 5 EGV, Rn. 40

⁴⁰ http://european-convention.eu.int/doc_register.asp?lang=DE&Content=WGJ; Wuermeling, Kalamität Kompetenz: Zur Abgrenzung der Zuständigkeiten in dem Verfassungsentwurf des EU-Konvents, EuR 2004, S. 216, 224

⁴¹ Ehemals „konkurrierende Kompetenzen“

betroffenen Politikbereichen kommt.⁴² Die Verfolgung eigenständiger Ziele im Rahmen unterstützender Politik ist der Union dabei zuzubilligen, soweit sie in einem sachlichen Zusammenhang mit den Aktionen der Mitgliedstaaten stehen.⁴³ Da die Union damit einen politischen Betätigungsauftrag erhält, der unabhängig von nationalen Zuständigkeiten eine übergreifende und koordinierende Funktion zum Ziel hat, ist die Prüfung des allgemeinen Subsidiaritätsprinzips schwierig – die genaue Prüfung der jeweiligen Zuständigkeitsnorm hingegen umso wichtiger.⁴⁴ Die Union muss sich innerhalb der durch die Ausgestaltung der Zuständigkeit gesetzten Grenzen, die sehr detailliert ausfallen können, darauf beschränken, zu ergänzen, zu unterstützen, zu fördern.⁴⁵ Eine Harmonisierung mitgliedstaatlicher Vorschriften ist ausdrücklich nicht möglich, denn damit würde in die nationalen Zuständigkeitsbereiche eingegriffen (Art. 2 Abs. 5 UAbs. 2 AEUV). Schon vom Wortlaut her sind die Grenzen für die Union daher eng gesetzt. Das bei einigen Politikbereichen ausdrücklich erwähnte Prinzip der Erforderlichkeit weist auf den subsidiären Charakter der Tätigkeit auf EU-Ebene hin und macht deutlich, dass der politische Gestaltungsauftrag der Union eingeschränkter ausgelegt werden muss als bei anderen Politiken. Das betrifft etwa Kultur und Gesundheit, wo der Begriff „erforderlichenfalls“ explizit in der Zuständigkeitsnorm auftaucht (Art. 167 Abs. 2 und 168 Abs. 2 AEUV).

Unklar ist, inwieweit bei einer allein auf die Subsidiarität beschränkten Prüfung die für den Gesetzgebungsakt gewählte Kompetenzgrundlage zu untersuchen ist. Diese Frage stellt sich bei der Subsidiaritätsklage, die neuerdings von den nationalen Parlamenten und dem Ausschuss der Regionen erhoben werden kann. Die in Art. 8 SubsProt festgelegte Begrenzung der gerichtlichen Kontrolle auf Art. 5 Abs. 3 EUV-Lissabon hat zur Folge, dass die inhaltliche Verknüpfung der begrenzten Einzelermächtigung, der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit als Bestandteile der Schrankentrias des Art. 5 EUV-Lissabon auseinandergerissen werden.⁴⁶ Das Bundesverfassungsgericht griff diesen Aspekt im Lissabon-Urteil auf, indem es ansprach, „ob das Klagerecht der nationalen Parlamente und des Ausschusses der Regionen auf die der Überprüfung des Subsidiaritätsgrundsatzes vorgelegte Frage erstreckt wird, ob die Europäische Union über eine Zuständigkeit für das konkrete Rechtssetzungsvorhaben verfügt“.⁴⁷ Die in einem Gesetzgebungsakt angegebene Kompetenzgrundlage als gegeben zu betrachten und auf dieser Basis zu untersuchen, ob das Subsidiaritätsprinzip eingehalten wurde, ist durchaus denkbar. Es muss jedoch im Rahmen eines Verfahrens gemäß Art. 8 SubsProt für die Kläger möglich sein, auf einen offensichtlichen Verstoß gegen Kompetenzgrenzen hinzuweisen, ebenso wie es den Richtern dann gestattet sein muss, die Notbremse zu ziehen. Anderenfalls könnte der EuGH in die unangenehme Situation geraten, Subsidiarität bejahen zu müssen, obwohl der Union gar keine Kompetenz zusteht.⁴⁸ Liegen also deutliche Anzeichen dafür vor, dass die Voraussetzungen der gewählten Kompetenzgrundlage nicht erfüllt sind, muss dem EuGH möglich sein, im Vorfeld der eigentlichen Subsidiaritätsprüfung Zuständigkeitsgrenzen zu erörtern.

⁴² Ehemals „parallele Kompetenzen“

⁴³ Blanke in Calliess/Ruffert, Art. 151 EGV, Rn. 5; Fischer in Lenz/Borchardt, Art. 151 EGV, Rn. 10

⁴⁴ Vgl. Krebber in Calliess/Ruffert, Art. 136 EGV, Rn. 22

⁴⁵ Blanke in Calliess/Ruffert, Art. 151 EGV, Rn. 5 (Begriffe des Förderns, Unterstützens und Ergänzens als Synonym)

⁴⁶ Auf diesen Zusammenhang wies der Generalanwalt des EuGH Francis Jacobs bei einer Sitzung der Konventsarbeitsgruppe „Subsidiaritätsprinzip“ hin. (CONV 156/02, S. 3).

⁴⁷ BVerfG vom 30.06.2009 – 2 BvE 2/08 – Lissabon-Urteil, Rn. 305

⁴⁸ Wuermeling (Fn. 40), S. 216, 225

2. Erforderlichkeitskriterium

Die Union kann nicht tätig werden, wenn die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten ausreichend verwirklicht werden können. Art. 5 Abs. 3 EUV-Lissabon stellt jetzt klar, dass dabei sowohl die nationale als auch die regionale und lokale Ebene in den Mitgliedstaaten zu beachten sind. Gefragt wird also danach, ob es erforderlich ist, auf einer höheren Ebene zu agieren und zu regulieren, wenn die Mitgliedstaaten nicht selbst in der Lage sind, die verfolgten Ziele bürgernäher umzusetzen. Die mit einem Gesetzgebungsakt angestrebte Harmonisierung der unterschiedlichen Vorschriften in den Mitgliedstaaten kann dabei per se nicht als Zielsetzung im Sinne des Art. 5 Abs. 3 EUV-Lissabon benannt werden. Damit würde der Prüfschritt, ob die Mitgliedstaaten nicht ebenso gut zu etwas in der Lage seien, de facto unterlaufen.⁴⁹ Zudem würde dadurch verkannt, dass auch mit dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung Hemmnisse im Binnenmarkt überwunden werden können, die durch unterschiedliche Vorschriften in den Mitgliedstaaten entstehen.

Zu benennen ist vielmehr das mit einer Maßnahme *materiell* verfolgte Ziel, das auf einer bestimmten Kompetenzgrundlage zur Gestaltung eines bestimmten Sachverhalts verfolgt wird, wie beispielsweise die Einführung bestimmter Produktstandards. Auf Zieldefinition und Ausübung der Kompetenz können sich Querschnittsklauseln etwa zur Förderung von Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutz oder sozialen Aspekten auswirken, die bestimmte Wertvorstellungen widerspiegeln und vom Unionsgesetzgeber zu beachten sind (vgl. Art. 8 – 13, 168 Abs. 1 AEUV).⁵⁰ Gerade im Bereich der Umweltverschmutzung ist zu beachten, dass negative externe Effekte oft nicht auf einen Mitgliedstaat begrenzt bleiben. Einwirkungen auf Gewässer können etwa Wasserverschmutzungen zur Folge haben, die sich unter Umständen auch auf das Gebiet benachbarter Mitgliedstaaten ausdehnen. Die Anknüpfung am Ziel einer Maßnahme in Art. 5 Abs. 3 EUV-Lissabon ist deswegen unglücklich, weil die Zielsetzung ja von der Kommission vorgegeben wird, an die sich das Subsidiaritätsprinzip als Adressat gerade richtet: Es liegt auf der Hand, dass durch die Zielformulierung das Ergebnis der Erforderlichkeitsprüfung erheblich beeinflusst werden kann.⁵¹

Das führt zu der entscheidenden Frage, ob die Mitgliedstaaten die angestrebten Ziele nicht ausreichend selbst verwirklichen können. Art. 5 Abs. 3 EUV-Lissabon wird sowohl dahingehend interpretiert, es komme auf die tatsächliche *Leistungsfähigkeit* der Mitgliedstaaten an, eine Materie entsprechend einer Zielsetzung zu regeln, als auch dahingehend, dass der *Leistungswille* der Mitgliedstaaten im konkreten Fall eine Rolle spiele.⁵² Letzteres würde jedoch bedeuten, „nicht können“ mit „nicht wollen“ gleichzusetzen. Der Wortlaut des Art. 5 Abs. 3 EUV-Lissabon würde überstrapaziert, ohne zu beachten, ob es sich um einen grenzüberschreitenden oder nationalen Sachverhalt handelt, der von den Mitgliedstaaten selbst – zentral, regional oder lokal – geregelt werden kann. Das Erforderlichkeitskriterium der Subsidiaritätsprüfung würde auf diesem Wege subjektiviert und wäre einer rechtlichen Überprüfung kaum noch zugänglich. Es hieße, einen Mitgliedstaat zu entmündigen und seine nationale Identität in Frage zu stellen, wenn die Europäische Union ihm absprechen würde, Materie ohne transnationales Moment selbständig und nach seinem Gestaltungswillen zu regeln. Im Lissabon-Urteil wies das Bundesverfassungsgericht entsprechend darauf hin, dass die Ausübung der auf die Union verlagerten Kompetenzen „(...) in der europäischen Friedens- und

⁴⁹ Oppermann/Classen/Nettesheim, *Europarecht*, 4. Aufl., 2009, S. 219; Lienbacher in Schwarze, *EU-Kommentar*, 2. Aufl., 2009, Art. 5 EGV, Rn. 22

⁵⁰ Terhechte, *Der Vertrag von Lissabon: Grundlegende Verfassungsurkunde der europäischen Rechtsgemeinschaft oder technischer Änderungsvertrag?*, *EuR* 2008, S. 143, 154; Zuleeg in von der Groeben/Schwarze, *EUV/EGV-Kommentar*, 6. Aufl., 2003, Art. 5 EGV, Rn. 30

⁵¹ Lienbacher in Schwarze, Art. 5 EGV, Rn. 21

⁵² Überblick über die verschiedenen Standpunkte bei Zuleeg in von der Groeben/Schwarze, Art. 5 EGV, Rn. 29-31

Einigungsidee insbesondere dort angelegt (ist), wo es um die Koordinierung grenzüberschreitender Lebenssachverhalte geht und um die Gewährleistung eines gemeinsamen Wirtschafts- und Rechtsraums, indem sich Unionsbürger frei entfalten können (Art. 3 Abs. 2 EUV-Lissabon).⁵³

Keine Rolle spielen darf bei Prüfung des Erforderlichkeitskriteriums, ob die 27 Mitgliedstaaten dazu in der Lage wären, die von der Union vorgegebenen Ziele mit inhaltlich aufeinander abgestimmten Vorschriften zu erlassen.⁵⁴ Das Harmonisierungselement als solches würde überbewertet werden, ohne zu beachten, dass der Wortlaut des Art. 5 Abs. 3 EUV-Lissabon ein abgestimmtes Verhalten der Mitgliedstaaten für das „ausreichend verwirklicht werden können“ der Ziele gar nicht fordert.

Das abgelöste Amsterdamer Subsidiaritätsprotokoll wies als verbindliches Kriterium die Prüfung aus, ob bei dem betroffenen Sachverhalt ein transnationaler, grenzüberschreitender Bezug vorliegt (Ziffer 5). Das neue Protokoll verzichtet hingegen gänzlich auf Leitlinien zur materiell-rechtlichen Subsidiaritätsprüfung. Das ist sehr bedauerlich, da damit die Chance vergeben wurde, klare Linien für die Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe des Art. 5 Abs. 3 EUV-Lissabon vorzugeben und die Prüfung des EuGH entsprechend zu steuern. Trotz dieser Streichung bleibt die Frage nach grenzüberschreitenden Aspekten unentbehrlich, um beurteilen zu können, ob das Erforderlichkeitskriterium bejaht werden kann: Gerade aufgrund der stark dehnbaren Zielformulierungen gibt der Rückgriff auf die Natur des zugrundeliegenden Sachverhalts den entscheidenden Hinweis, ob die Mitgliedstaaten schon rein faktisch nicht in der Lage sind, die Ziele des Unionsgesetzgebers hinreichend selbst zu verwirklichen, indem ein Problem grenzüberschreitenden Charakter hat und damit auch nur grenzüberschreitend gelöst werden kann.

Anhand der Unterscheidung zwischen Produkt- und Produktionsstandards für Waren und Dienstleistungen wird deutlich, wo bei divergierenden nationalen Vorschriften auf europäischer Ebene Harmonisierungsbedarf besteht. Produktstandards regeln Qualität oder Sicherheit der Produkte einschließlich eventueller Haftungsfragen. Produktionsstandards betreffen Vorschriften, die nicht die Eigenschaften, sondern nur die Herstellung der Güter regeln, etwa hinsichtlich der Arbeitszeiten, Sozialstandards oder Sicherheitsvorschriften. National divergierende Produktstandards sind Hindernisse im Binnenmarkt. Denn die betroffenen Unternehmen müssen im grenzüberschreitenden Vertrieb verschiedene Rechtssysteme berücksichtigen, was sie davon abhalten kann, grenzüberschreitend aktiv zu sein. Soweit eine gegenseitige Anerkennung der Produkthanforderungen eines Mitgliedstaates durch die anderen Staaten nicht in Frage kommt, ist daher eine EU-weite Harmonisierung angebracht. Anders sieht es dagegen für unterschiedliche nationale Produktionsstandards aus. Sie führen trotz gegenteiliger Behauptungen von Interessenvertretern in der Regel nicht zu regulatorischen Hemmnissen im grenzüberschreitenden Handel, sondern verändern nur die relative Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, genauso wie dies unterschiedliche Lohnniveaus bewirken. Bei Produktionsstandards fehlt es daher grundsätzlich an einem grenzüberschreitenden Bezug; eine Harmonisierung verstieße gegen das Subsidiaritätsprinzip.

Neben der Prüfung, ob ein grenzüberschreitendes Problem vorliegt, sollte weiterhin danach gefragt werden, ob alleinige Maßnahmen der Mitgliedstaaten gegen vertraglich festgelegte Anforderungen verstoßen oder die Interessen anderer Mitgliedstaaten erheblich beeinträchtigen würden. In den Leitlinien des Amsterdamer Subsidiaritätsprotokolls wurden beispielhaft die Korrektur von Wettbewerbsverzerrungen, die Vermeidung von Handelsbeschränkungen und die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts genannt (Ziffer 5). Dabei handelt es sich um eine an

⁵³ BVerfG vom 30.06.2009 – 2 BvE 2/08 – Lissabon-Urteil, Rn. 248; vgl. zum grenzüberschreitenden Aspekt ebenfalls Rn. 251

⁵⁴ Anderer Auffassung Lienbacher in Schwarze, Art. 5 EGV, Rn. 27, der bemerkt, dass eine solche Prognoseentscheidung generell zu Gunsten der Union ausfallen dürfte.

sich selbstverständliche Orientierung am Primärrecht, die auch auf der Rechtsgrundlage des Lissabon-Vertrages weiterhin gilt.

Die Kommission scheint bislang ebenfalls die Linie zu vertreten, dass die Kriterien der Leitlinien, die ohnehin in den Edinburgh-Schlussfolgerungen des Rats von 1992 weiterleben, auch künftig zu beachten sind. In der Folgenabschätzung zum Aktionsplan Urbane Mobilität [KOM(2009) 490] stellt sie – ausgehend von der Rechtslage aufgrund des Lissabon-Vertrags – vorerst weiterhin auf die genannten Kriterien für die Erforderlichkeitsprüfung im Rahmen der Subsidiarität ab.⁵⁵

3. Effizienzkriterium

3.1. Mehrwert durch Regelung auf EU-Ebene

Es muss festgestellt werden können, dass die Ziele der angestrebten Maßnahmen wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind. Dafür sollen qualitative und, soweit möglich, quantitative Kriterien angeführt werden (Art. 5 SubsProt). Erforderlich ist, sicherzustellen, dass ein Handeln auf Unionsebene tatsächlich einen deutlichen Mehrwert verspricht. Diese weitere Bedingung zusätzlich zum Erforderlichkeitskriterium ist notwendig, da sich herausstellen kann, dass für die Union ähnliche oder andere Schwierigkeiten auftauchen, die eine gegenüber der Ebene der Mitgliedstaaten vorzuziehende Bewältigung von Problemen verhindern.⁵⁶

Der Zugang zur rechtlichen Kontrolle dieses Kriteriums ist schwierig, da es an einem inhaltlichen Maßstab mangelt.⁵⁷ Im Vergleich zum Erforderlichkeitskriterium ist die Prüfung der Effizienz stärker subjektiv gefärbt, da eine wertende Einschätzung der Wirksamkeit von Maßnahmen im konkreten Fall erforderlich ist.⁵⁸ Entsprechend ist ein politischer Beurteilungs- und Ermessensspielraum einzuräumen, dessen Grenzen gerichtlich überprüfbar sind.⁵⁹ Zu beachtende Anhaltspunkte sind gemäß Art. 5 Abs. 3 EUV-Lissabon Umfang *oder* Wirkungen der mit einer Maßnahme angestrebten Ziele, um einen Mehrwert einer Regelung auf EU-Ebene festzustellen. Anzuführen sind dabei in jedem Fall qualitative und, soweit möglich, quantitative Kriterien (Art. 5 SubsProt).

Die rechtliche Kontrolle richtet sich daher auf die Begründung zur Vereinbarkeit von Gesetzesentwürfen mit Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, die die Kommission zwingend vorlegen muss.⁶⁰ Liegt zusätzlich ein den Gesetzesentwurf begleitender Subsidiaritätsbogen vor (Art. 5 SubsProt) oder ein von der Kommission begründeter Beschluss als Resultat parlamentarischer Subsidiaritätsrügen im Rahmen des „Frühwarnsystems“, sind die darin enthaltenen Angaben ebenfalls einzubeziehen. Pauschale Formeln und abstrakte Rechtserwägungen auf Seiten der Kommission können dabei ebenso wenig genügen wie salvatorische Klauseln, da es gerade die Begründungskontrolle ist, die fehlende rechtliche Maßstäbe durch zu unbestimmte Begriffe und mangelnde Anhaltspunkte zu kompensieren hat.⁶¹

Um den erforderlichen Mehrwert für einen Gesetzgebungsentwurf, der erst in der Zukunft zur Geltung kommen wird, festzustellen, sind Prognoseentscheidungen notwendig. Dabei sollte eine Rolle spielen, ob der zusätzliche Integrationsgewinn deutlich erkennbar wird und eine Lösung auf EU-Ebene im Vergleich zur nationalen Ebene daher gerechtfertigt ist. Zwischen Vor- und Nachteilen

⁵⁵ SEC(2009) 1211, S. 73 (Annex IV: The EU's right to act)

⁵⁶ Zuleeg in von der Groeben/Schwarze, Art. 5 EGV, Rn. 33

⁵⁷ von Danwitz, Der Vertrag von Lissabon und der Fortgang der Integration, DIJ, 10. Oktober 2008, S. 10; Lienbacher in Schwarze, Art. 5 EGV, Rn. 26

⁵⁸ Zuleeg in von der Groeben/Schwarze, Art. 5 EGV, Rn. 35

⁵⁹ CONV 286/02, S. 2

⁶⁰ CONV 188/02, S. 5

⁶¹ von Danwitz (Fn. 57), S. 10

einer Harmonisierung ist abzuwiegen. Es müsste beachtet werden, ob eine Kosten-Nutzen-Abwägung für eine europäische Regelung spricht, was einschließt, auch die Effekte eines Verzichts auf ein Tätigwerden der EU zu prüfen.⁶² Die diesen Erwägungen zugrundegelegten Tatsachen müssten einer gerichtlichen Überprüfung standhalten können.

3.2. Ordnungspolitische Analyse

Aus ökonomischer Sicht gibt die Ordnungspolitik eine Antwort auf die Frage, ob eine Koordination auf EU-Ebene einen Mehrwert bietet. Im Folgenden werden daher ordnungspolitische Kriterien genannt, mit deren Hilfe überprüft werden kann, auf welcher Ebene eine Maßnahme durchgeführt werden sollte. Hierbei wird vorausgesetzt, dass ein Eingriff des Staates in das Marktgeschehen aus ordnungspolitischer Sicht grundsätzlich wünschenswert ist.⁶³

In der ökonomischen Theorie gibt es zwei Ansatzpunkte, die eine Maßnahme auf europäischer Ebene rechtfertigen. Dies sind zum einen länderübergreifende externe Effekte und zum anderen steigende Skalenerträge.

Externe Effekte treten dann auf, wenn sich Handlungen eines Mitgliedstaates in einem anderen unbeteiligten Mitgliedstaat positiv oder negativ auswirken, ohne dass eine Marktbeziehung besteht. Dies ist u.a. dann der Fall, wenn Land A Leistungen bereitstellt, die auch Land B zu Gute kommen, letzteres jedoch nicht dafür bezahlen muss. In einem solchen Fall spricht man von positiven externen Effekten. Ein Beispiel hierfür sind Maßnahmen gegen Umweltverschmutzung. Problematisch ist dabei, dass die positiven Auswirkungen auf Land B nicht (ausreichend) mit in das Entscheidungskalkül von Land A einfließen. Dies führt dazu, dass – aus der übernationalen Perspektive – Land A zu geringe Ausgaben für Umweltschutz tätigt. Je mehr also Umweltmaßnahmen statt im eigenen Land im Ausland zu Umweltverbesserungen führen, desto weniger werden sie ergriffen.

Ferner können externe Effekte auch dazu führen, dass das Wohlbefinden in einem Mitgliedstaat durch Maßnahmen in einem anderen Land negativ beeinflusst wird. In einem solchen Fall spricht man von negativen externen Effekten. Ein Beispiel hierfür sind handelsbeschränkende Maßnahmen wie die zuvor erwähnten nationalen Produktstandards. Sie können den Wohlstand in einem Drittland senken, ohne dass das verursachende Land dies mit berücksichtigt. Wird eine Maßnahme auf europäischer Ebene beschlossen, werden die Auswirkungen auf alle Mitgliedstaaten berücksichtigt. Die externen Effekte werden somit internalisiert.

Neben externen Effekten sind steigende Skalenerträge ein weiteres Argument für eine europäische Koordination. Steigende Skalenerträge haben zur Folge, dass ein Gut auf europäischer Ebene günstiger bereitgestellt werden kann als auf nationaler Ebene. Ein Beispiel hierfür ist die Entwicklung des Eurofighters. Aufgrund der hohen Entwicklungskosten wurde dieser von Deutschland, Italien, Spanien und Großbritannien produziert. So konnten die Fixkosten auf eine größere Stückzahl verteilt werden, was zu sinkenden Durchschnittskosten führte. Ferner sollte beachtet werden, dass Skalenerträge nur eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für eine Zuständigkeit der EU sind. Wie das obige Beispiel zeigt, können Kooperationen zwischen einzelnen Staaten auch ohne Zutun der EU erreicht werden.

Die Vorteile einer EU-weiten Maßnahme, welche durch eine Internalisierung externer Effekte oder steigende Skalenerträge realisiert werden, müssen jedoch gegen die Nachteile abgewogen werden, die durch eine europaweite Koordination entstehen können. Solche Nachteile ergeben sich

⁶² Calliess in Calliess/Ruffert, Art. 5 EGV, Rn. 49

⁶³ Zur Diskussion Markt- versus Staatsversagen siehe Fritsch/Wein/Ewers, Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 2007

zum einen dann, wenn die Bedürfnisse zwischen den Mitgliedsländern stark voneinander abweichen und diese Unterschiede bei einer zentralen Lösung nicht berücksichtigt werden. Die dadurch verursachten Nachteile einer zentralen Lösung werden als Präferenz- oder Frustrationskosten bezeichnet. Zum anderen spricht der geringere Standortwettbewerb, der mit einer Koordination einhergeht, für eine dezentrale Lösung. Beide Nachteile werden im Folgenden genauer erläutert.

Präferenzkosten entstehen insbesondere dann, wenn die Vorstellungen über die konkrete Ausgestaltung einer Maßnahme zwischen den Mitgliedstaaten auseinanderfallen. Die Präferenzkosten einer EU-weiten Harmonisierung sind umso größer, je heterogener die Präferenzen in der EU sind.

Präferenzkosten können jedoch auch dann entstehen, wenn Politiker ihr Handeln nicht an der Mehrheit der Bevölkerung orientieren, sondern Interessengruppen zu Lasten breiter Bevölkerungsschichten besser stellen. Ein Beispiel hierfür ist die gemeinsame Agrarpolitik der EU. Während der Anteil der Beschäftigten im primären Sektor nur bei 5,6 % liegt, beträgt der Anteil der Agrarausgaben am EU-Budget 31 %.⁶⁴ Der Widerstand der Bevölkerung gegen eine solche Maßnahme hängt dabei davon ab, auf wie viele Schultern die Lasten verteilt werden. Hierbei gilt: Je größer die belastete Gruppe, desto geringer die Belastung des Einzelnen. Die Anreize des Einzelnen, sich zu informieren oder gar Gegenmaßnahmen einzuleiten, nehmen daher ab, je mehr Menschen die Lasten zu tragen haben. Dies führt dazu, dass die EU einen größeren diskretionären Handlungsspielraum hat als die Mitgliedstaaten, da sie die Kosten auf alle EU-Bürger verteilen kann.

Zusätzlich zu den Präferenzkosten kann eine europäische Lösung Kosten verursachen, wenn damit der Standortwettbewerb verringert wird. Wie Unternehmen miteinander um Kunden konkurrieren, stehen die Mitgliedstaaten der EU im Wettbewerb um Bürger und vor allem Kapital. Ob ein Land dabei erfolgreich ist, hängt entscheidend davon ab, zu welchen Kosten es welche Leistungen anbieten kann. Standortwettbewerb zwingt die Mitgliedstaaten somit zu einer effizienten Verwendung von Steuern und Abgaben.⁶⁵ Harmonisiert nun die EU mitgliedstaatliche Vorschriften oder Leistungen, geht damit der Standortwettbewerb zurück.

Standortwettbewerb hat gegenüber einer Harmonisierung einen weiteren Vorteil: Da verschiedene politische Systeme miteinander konkurrieren, können Personen und insbesondere Unternehmen die für sie günstigsten Rahmenbedingungen wählen, indem sie in das Land wandern, welches ihre Präferenzen am besten trifft. Der Standortwettbewerb führt somit nicht nur dazu, dass eine Leistung zu den geringstmöglichen Kosten bereitgestellt wird, sondern hat ebenfalls zur Folge, dass sich die Mitgliedstaaten an den Präferenzen der Steuerzahler orientieren. Nicht zuletzt erhöht Standortwettbewerb die Innovationsanreize, um beispielsweise die gleiche Leistung mit weniger Ausgaben bereitstellen zu können.⁶⁶ Er führt demnach zu einem Entdeckungsverfahren für effiziente Wirtschaftspolitik. Werden Neuerungen auch von anderen Ländern umgesetzt, profitiert die gesamte EU.⁶⁷

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die EU nach dem Subsidiaritätsprinzip nur dann aktiv werden sollte, wenn erstens die Effizienzgewinne einer europaweiten Koordination die Kosten übersteigen. Zweitens sollte immer geprüft werden, ob sich das gewünschte Ergebnis nicht auch durch bi- oder multilaterale Koordination der betroffenen Mitgliedstaaten erzielen lässt.

⁶⁴ http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/current_year_de.htm sowie Eurostat

⁶⁵ Klodt, Internationale Politikkoordination: Leitlinien für den globalen Wirtschaftspolitiker, in: Kieler Diskussionsbeiträge 1999, S. 14

⁶⁶ Schuster/Vaubel, Europäische Sozialpolitik, in: Ohr, Europäische Integration 1996, S. 173, 186

⁶⁷ Atkinson/Marlier/Nolan, Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 42 (2004) H. 2, S. 48, 49f.

VIII. Fazit

Zwar werden die verfahrensrechtlichen Kontrollrechte im Bezug auf das Subsidiaritätsprinzip durch den Lissabon-Vertrag gestärkt. Nicht ausgeglichen werden damit jedoch die Probleme bei der inhaltlichen Prüfung der Subsidiarität, die durch unbestimmte Begriffe und Formulierungen nach wie vor bestehen. Daher ist mehr als zweifelhaft, ob das Ziel, den geringen materiell-rechtlichen Nutzen des Prinzips in der europäischen Rechtswirklichkeit zu erhöhen, mit den Reformen des Lissabon-Vertrags erreicht werden kann.⁶⁸ Zumal werden die nationalen Parlamente Schwierigkeiten haben, die ihnen zugestandenen Kontrollrechte zu nutzen. Um etwa im Rahmen des „Frühwarnsystems“ die „gelbe Karte“ mit der Subsidiaritätsrüge zu ziehen – die „rote Karte“ eines Vetos wurde den nationalen Häusern nicht zugebilligt –, müssen infolge überaus knapper Fristen und hoher Beanstandungsquoten beträchtliche Hürden genommen werden. Dies entspricht dem ambivalenten Ansinnen, dass man den nationalen Parlamenten und dem Ausschuss der Regionen zwar Kontrollinstrumente in die Hand geben wollte, ohne aber europäische Gesetzgebungsverfahren durch zu viel Raum einnehmende Präventivkontrollen über Gebühr in die Länge zu ziehen. Ein Stück weit liegt es allerdings in der Hand der nationalen Gesetzgeber, effiziente interne Strukturen zu schaffen, um die Nutzung des „Frühwarnsystems“ realistisch zu machen.

Ob der Verzicht auf verbindliche Leitlinien im Subsidiaritätsprotokoll zur Prüfung des Subsidiaritätsprinzips nun als bedauerlicher Unfall oder bewusstes Fallenlassen zu interpretieren ist, ändert im Ergebnis nichts daran, dass damit wertvolle Anhaltspunkte für eine Auslegung getilgt wurden. Die Absicht, sowohl die Subsidiaritätskomponente selbst zu stärken als auch die nationalen Parlamente als relevante Akteure im europäischen Geschäft, wird damit konterkariert. Die Interpretation und Konkretisierung bleibt damit (einmal mehr) dem EuGH überlassen, der jedoch seit langem den Anschein erweckt, dass er das Subsidiaritätsprinzip nur ungern, und wenn, dann nur vage zu prüfen bereit ist – vermutlich aus Angst vor politischen Untiefen.⁶⁹ Spannend dürfte es werden, wenn tatsächlich der Fall einer Subsidiaritätsklage eintreten sollte und der EuGH gezwungen wird, Stellung zu beziehen.

Gerade weil das entscheidende Prüfkriterium des grenzüberschreitenden Sachverhalts aus dem Vertragsrecht gestrichen wurde, muss es ein zentrales Anliegen von Bundestag und Bundesrat sowie anderen nationalen Parlamenten sein, diesen Aspekt durch Ausübung ihres Rüge- und Klagerechts politisch ausdrücklich zu vertreten, um ihn rechtlich zu etablieren. Dabei wird es für Bundestag und Bundesrat im Einzelfall notwendig sein, sich bewusst von der Haltung zu distanzieren, die die Bundesregierung im Rat vertritt; denn interessengeleitetes Kalkül führt an dieser Stelle zu oft dazu, dass ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip bewusst hingenommen wird. Ob das Subsidiaritätsprinzip zukünftig ein starkes Schwert oder eine stumpfe Klinge sein wird, hängt somit insbesondere davon ab, wie die politischen Akteure ihre Gestaltungsmöglichkeiten nutzen werden.

⁶⁸ Ritzer/Ruttlof (Fn. 15), S. 116

⁶⁹ CONV 156/02, S. 2

Anhang

Verzeichnis der vorgesehenen Modelle zur Umsetzung des „Frühwarnsystems“ in den nationalen Parlamente

Mitgliedsstaat	Formell angenommen	Vorgesehene Ausschüsse, die die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips überwachen sollen	Vorgesehenes Gremium, welches für die Annahme der formalen begründeten Stellungnahme verantwortlich ist	Vorgesehene Koordination in Ländern mit einem Zwei-Kammer-System
1. Österreich - Nationalrat - Bundesrat		Ausschuss für europäische Angelegenheiten Ausschuss für europäische Angelegenheiten	Ausschuss für europäische Angelegenheiten Ausschuss für europäische Angelegenheiten	Noch nicht entschieden Noch nicht entschieden
2. Belgien - Abgeordnetenkammer - Senat		Noch nicht entschieden	Noch nicht entschieden	Noch nicht entschieden
3. Zypern		Ausschuss für europäische Angelegenheiten / Fachausschüsse	Plenum / Ausschuss für europäische Angelegenheiten	Ein-Kammer-System
4. Tschechien - Kammer - Senat		Ausschuss für europäische Angelegenheiten Ausschuss für europäische Angelegenheiten / Plenum	Plenum / Ausschuss für europäische Angelegenheiten Plenum	Nein Nein
5. Dänemark	V Angenommen am 9. Dezember 2004, in Kraft seit dem 1. Januar 2005	Ausschuss für europäische Angelegenheiten / Fachausschüsse	Ausschuss für europäische Angelegenheiten	Ein-Kammer-System
6. Estland		Noch nicht entschieden	Noch nicht entschieden	Ein-Kammer-System
7. Finnland	Empfehlung angenommen am 18. Februar 2005	Ausschuss für europäische Angelegenheiten / Fachausschüsse	Ausschuss für europäische Angelegenheiten	Ein-Kammer-System
8. Frankreich - Kammer - Senat		Noch nicht entschieden Noch nicht entschieden	Noch nicht entschieden Noch nicht entschieden	Noch nicht entschieden Noch nicht entschieden
9. Deutschland - Bundestag - Bundesrat		Noch nicht entschieden Plenum / Ausschuss für europäische Angelegenheiten, Fachausschüsse	Noch nicht entschieden Plenum / Sonstige	Noch nicht entschieden Noch nicht entschieden
10. Griechenland		Noch nicht entschieden	Noch nicht entschieden	Ein-Kammer-System
11. Ungarn		Ausschuss für europäische Angelegenheiten / Plenum	Plenum	Ein-Kammer-System
12. Irland - Dáil - Senat		Noch nicht entschieden Noch nicht entschieden	Noch nicht entschieden Noch nicht entschieden	Noch nicht entschieden Noch nicht entschieden
13. Italien - Kammer - Senat		Noch nicht entschieden Noch nicht entschieden	Noch nicht entschieden Noch nicht entschieden	Noch nicht entschieden Noch nicht entschieden
14. Lettland		Ausschuss für europäische Angelegenheiten / Fachausschüsse	Ausschuss für europäische Angelegenheiten	Ein-Kammer-System

15. Litauen	V Angenommen im November 2004	Ausschuss für europäische Angelegenheiten / Fachausschüsse	Plenum	Ein-Kammer-System
16. Luxemburg		Noch nicht entschieden	Noch nicht entschieden	Ein-Kammer-System
17. Malta		Ausschuss für auswärtige und europäische Angelegenheiten	Noch nicht entschieden	Ein-Kammer-System
18. Polen - Sejm - Senat		Noch nicht entschieden Noch nicht entschieden	Noch nicht entschieden Noch nicht entschieden	Noch nicht entschieden Noch nicht entschieden
19. Portugal		Ausschuss für europäische Angelegenheiten / Fachausschüsse	Ausschuss für europäische Angelegenheiten/ Plenum	Ein-Kammer-System
20. Niederlande - Kammer - Senat	V Beschlossen im November 2004	Gemeinsamer Ausschuss des Senats und HoR / Fachausschüsse	Plenum beider Kammern	Ja, im gemeinsamen Subsidiaritätsausschuss
21. Slowakei		Noch nicht entschieden	Noch nicht entschieden	Ein-Kammer-System
22. Slowenien - Nationalversammlung - Nationalrat		Ausschuss für europäische Angelegenheiten / Fachausschüsse Kommission für internationale Beziehungen und europäische Angelegenheiten	Ausschuss für europäische Angelegenheiten Kommission für internationale Beziehungen und europäische Angelegenheiten	Nein, aber Vertreter des Nationalrats werden zu Treffen des Ausschusses für Europäische Angelegenheiten eingeladen, um ihre Stellungnahme darzulegen.
23. Spanien - Kongress - Senat		Noch nicht entschieden Noch nicht entschieden	Noch nicht entschieden Noch nicht entschieden	Noch nicht entschieden Noch nicht entschieden
24. Schweden		Noch nicht entschieden	Noch nicht entschieden	Ein-Kammer-System
25. Vereintes Königreich - House of Commons - House of Lords		Der europäische Überwachungsausschuss schlägt ein System vor, in welchem das ESC eine begründete Stellungnahme ausarbeitet. Der Europäische Ausschuss kann vorschlagen, ihn mit der Aufgabe zu betrauen, die Entscheidung hierüber obliegt dem House .	Der europäische Überwachungsausschuss schlägt vor, dass das House einer begründeten Stellungnahme zustimmen sollte. Noch nicht entschieden	Noch nicht entschieden Noch nicht entschieden

Tabelle auf Englisch abrufbar unter: <http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/overview/>

Stand: 5.03.2010

Literaturverzeichnis

Altmaier, Peter, Die Subsidiaritätskontrolle der nationalen Parlamente nach dem Subsidiaritätsprotokoll zum EU-Verfassungsvertrag, in: Derra, Hans-Jörg (Hrsg.), Freiheit, Sicherheit und Recht: Festschrift für Jürgen Meyer, Baden-Baden 2006, S. 301-324.

Atkinson, Tony / Marlier, Eric / Nolan, Brian, Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 42 (2004) H. 2, S. 47-75.

Blanke, Hermann-Joseph, in: Callies, Christian / Ruffert, Matthias (Hrsg.), EUV/EGV: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta – Kommentar, 3. Auflage, München 2007.

Callies, Christian, in: Callies, Christian / Ruffert, Matthias (Hrsg.), EUV/EGV: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta – Kommentar, 3. Auflage, München 2007.

Callies, Christian, Die Justitiabilität des Subsidiaritätsprinzips im deutschen Bundesstaat und der Europäischen Union – ein Vergleich, in: Institut für Völkerrecht der Universität Göttingen, Abteilung Europarecht – Göttinger Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 6, 2004, S. 1-40.

Danwitz, Thomas von, Der Vertrag von Lissabon und der Fortgang der Integration, DIJW, 10. Oktober 2008.

Fischer, Hans-Georg, in: Lenz, Carl Otto / Borchardt, Klaus-Dieter (Hrsg.), EU- und EG-Vertrag: Kommentar zu dem Vertrag über die Europäische Union und zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 4. Auflage, Köln [u.a.] 2006.

Fritsch, Michael / Wein, Thomas / Ewers, Hans-Jürgen, Marktversagen und Wirtschaftspolitik, München 1997.

Kietz, Daniela, Der Bundestag in der Europapolitik: Bestehende Potentiale und vom Verfassungsvertrag eröffnete Möglichkeiten besser nutzen, in: SWP-Aktuell 19, Mai 2005.

Kietz, Daniela, Die nationalen Parlamente, in: Lieb, Julia / Maurer, Andreas (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon (SWP-Kurzkommentar), 3. Auflage, Berlin 2009, S. 29-30.

Klodt, Henning, Internationale Politikkoordination. Leitlinien für den globalen Wirtschaftspolitiker, in: Kieler Diskussionsbeiträge, 343, Kiel 1999.

Krebber, Sebastian, in: Callies, Christian / Ruffert, Matthias (Hrsg.), EUV/EGV: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta – Kommentar, 3. Auflage, München 2007.

Langguth, Gerd, in: Lenz, Carl Otto / Borchardt, Klaus-Dieter (Hrsg.), EU- und EG-Vertrag: Kommentar zu dem Vertrag über die Europäische Union und zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 4. Auflage, Köln [u.a.] 2006.

Lienbacher, Georg, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2009, S. 278-294.

Oppermann, Thomas / Classen, Claus Dieter/Nettesheim, Martin, Europarecht. Ein Studienbuch, 4. Auflage, München 2009.

Persson, Torsten / Tabellini, Guido, Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Redistribution, in: Journal of Political Economy, 1996, S. 979-1009.

-
- Ritzer, Christoph / Ruttloff, Marc, Die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips: Geltende Rechtslage und Reformperspektiven, in: EuR 2006, S. 116-137.
- Sauer, Heiko, Kompetenz- und Identitätskontrolle von Europarecht nach dem Lissabon-Urteil: Ein neues Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht? in: ZRP 7/2009, S. 195-198.
- Scholz, Rupert, in: Maunz, Theodor / Dürig, Günter, Grundgesetz Kommentar, München, Stand Oktober 2009.
- Schorkopf, Frank, Die Europäische Union im Lot. Karlsruher Rechtsspruch zum Vertrag von Lissabon, in: EuZW 2009, S. 718-724.
- Schröder, Birgit / Hapel, Simone / Last, Christina, Die Begleitgesetzgebung zum Vertrag von Lissabon, Deutscher Bundestag: Wissenschaftliche Dienste, Nr. 75/09, 10. September 2009.
- Schuster, Thomas / Vaubel, Roland, Europäische Sozialpolitik, in: Ohr, Renate (Hrsg.), Europäische Integration, Stuttgart [u.a.] 196, S. 173-200.
- Skouris, Die Rolle des Subsidiaritätsprinzips in der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaft, Impulsreferat bei der Europäischen Subsidiaritätskonferenz von 2006.
- Terhechte, Jörg Philipp, Der Vertrag von Lissabon: Grundlegende Verfassungsurkunde der europäischen Rechtsgemeinschaft oder technischer Änderungsvertrag? In: EuR 2008, S. 143-189.
- Wuermeling, Joachim, Kalamität Kompetenz: Zur Abgrenzung der Zuständigkeiten in dem Verfassungsentwurf des EU-Konvents, EuR 2004, S. 216-229.
- Zuleeg, Manfred, in: von der Groeben, Hans / Schwarze, Jürgen (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Auflage, Baden-Baden 2003.